

제276회 임시회

시정질문·답변



| 국민의힘 비례대표 |

안 경 자 의원



“중앙로지하도상가 위탁 변경,
갈등을 최소화하는 방향으로 추진되어야 합니다.”



시정질문과 답변내용(일괄질문·일괄답변)입니다.



안 경 자 의 원

◎ 안경자 의원

국민의힘 비례대표 안경자 의원입니다.

존경하는 이상래 의장님과 선배 · 동료의원 여러분!

이장우 시장님과 설동호 교육감님을 비롯한 공직자 여러분!

본 의원은 지난 대전시의회 제275회 임시회 5분 자유발언을 통해 중양로 지하도상가 위탁 변경 건에 대한 시의 책임 있는 행정과 협의에 기반한 행정 추진을 촉구하였습니다.

오늘은 5분 자유발언에서 미처 담아내지 못한 내용에 대해 설명하고 향후 추진방향에 대한 시장님의 생각을 듣고자 이 자리에 섰습니다.

질문은 첫째 중양로 지하도상가와 역전 지하도상가의 관리 · 운영방식 차이에 대한 시장님의 견해,

둘째 중양로 지하도상가 관리 · 운영협약 종료 이후 기존 관리인력 운영방안,

셋째 현재 사용 · 수익 허가자에 대한 조치계획으로 나누어 말씀드리겠습니다.

현재 관리기간 연장협약 만료를 앞둔 중양로 지하도상가 상황을 언급할 때 비교하여 같이 언급되는 곳이 역전 지하도상가입니다.

(프레젠테이션자료를 보며)

두 지하도상가는 오래전부터 대전 구도심 중앙에 위치하여 역과 역 사이를 연결하고 있는 지하도로 서로 근접하여 위치해 있습니다.

또한 목척교를 중심으로 나뉘어 있던 중양로 지하도상가와 역전 지하도상가는 작년 7월, 원도심 중앙을 가로지르는 신 · 구 지하도상가 연결통로 건설공사가 마무리되어 하나로 연결되면서 대전시 중심 지하도상가로 인식되고 있습니다.

역전 지하도상가는 계룡건설을 통해 1981년 6월 준공된 후 대전시로 기부채납되었고 20년의 무상사용기간이 종료된 2001년 6월부터 대전시설관리공단으로 위탁하여 현재까지 관리·운영 중입니다.

공단 인수 이후 총 여섯 차례 수의계약으로 점포 사용·수익 허가를 해주다가 지난 2017년 감사원 감사 지적 이후 2021년부터 일반(경쟁)입찰로 사용허가를 시행하고 있습니다.

중양로 지하도상가는 총 3개 구간으로 1990년부터 1994년까지 주식회사 대우건설과 주식회사 영진건설이 건설하여 20년 무상사용기간을 조건으로 대전시에 기부채납하였으며 협약을 통해 현재 사단법인 중양로1번가운영위원회에서 관리·운영 중에 있습니다.

공유재산 및 물품 관리법 제21조에서 허용하는 무상사용기간 20년, 유상사용기간 10년을 초과하고 2019년부터 오는 7월 5일 유·무상 총 35년 사용기간 만료를 앞두고 있습니다. 사용기간이 만료되면 대전시는 대전시설관리공단에 관리·운영을 위탁하고 일반(경쟁)입찰방식으로 사용·수익 허가자를 선정할 예정입니다.

언뜻 보면 두 지하도상가의 현황은 비슷해 보이며 중양로 지하도상가도 역전 지하도상가처럼 관리·운영방식이 변경되는 게 마땅해 보입니다.

하지만 당초 준공 이후 점포 사용·수익 허가에 대한 두 지하도상가의 계약방식과 점포 사용에 대한 상인들의 인식은 다릅니다.

제가 알기로는 역전 지하도상가는 1981년 준공 후 분양이 제대로 이루어지지 않아 점포 분양이 아닌 임대 형태로 추진되었습니다.

이 과정에서 민간사업자인 계룡건설은 무상사용 20년 경과 후 5년에 걸쳐 임대보증금을 점포주들에게 전액 돌려준 것으로 알고 있습니다.

현재는 임차인에게 월 사용료와 사용보증금을 부과하여 운영 중에 있습니다.

반면 중양로 지하도상가의 경우 상인들은 협약 당시 해당 점포를 분양받은 것으로 인지하고 있으며 상인들에 따르면 당시 분양금액은 대전시내 아파트 한 채 값에 준했다고 합니다.

현재 중양로 지하도상가 상인들은 무상사용기간 종료 후 매월 사용료를 납부하고 있습니다.

역전 지하도상가는 보증금과 월 사용료를 납부하고 있지만 중앙로 지하도상가는 사용료만 납부하고 있는 것입니다.

이들이 분양을 받았다고 주장하는 일면에는 타당성이 있어 보입니다.

중앙로 지하도상가 무상사용기간이 종료된 이후 유상사용기간 동안 몇 차례 이루어진 기간 연장협약서에는 동서관통도로 개설 및 지하도로 관리협약서 제21조제2항에 의거하여 협약서를 작성한다고 명시되어 있습니다.

협약서 제21조제2의 내용은 ‘무상사용기간 만료 후 계속 사용하고자 할 때에는 대전시의 사용기간 연장 허가를 통해 유상사용을 조건으로 연장이 가능하다.’입니다.

상인들은 타 사례에서 보기 힘든 해당 조항이 상인들이 점포를 분양받았고 분양금이 소멸되는 조건이기에 그 권리를 인정해 주고자 유상사용으로의 전환을 기재했다고 주장합니다.

보통의 시각에서 중앙로 지하도상가 상인들이 납부한 분양금은 건설투자비와 도로점용료 사용기간인 20년 무상사용기간에 대한 비용으로 이해될 수 있더라도 당시 체결한 협약에 근거하여 지속적인 유상사용기간을 보증받는 것으로 받아들여 분양으로 이해했다는 점은 생각해 보아야 할 부분입니다.

시장님, 두 지하도상가의 건설과정과 협약내용이 다르다는 사실을 이해하셨다면 동일한 기준을 적용할 수 없다는 점도 생각해 보아야 합니다.

두 사례에 대한 시장님의 견해를 말씀해 주시기 바랍니다.

두 번째로 중앙로 지하도상가 관리·운영방식 변경과 사용·수익 허가 종료 이후 기존 사단법인 중앙로1번가운영위원회 소속 관리인력 운영에 대해 질문드리겠습니다.

시는 중앙로 지하도상가를 관리·운영하는 방식으로 첫째 시가 직접 운영하는 방법, 둘째 관리 위탁을 원하는 민간에 위탁하는 방법, 셋째 공기업 위탁방식이 있으므로 시에서는 공기업 위탁방식인 시설관리공단 위탁운영방식을 선택하였습니다.

대전시설관리공단에서 운영할 경우 공단이 직접 운영함으로써 공공성과 시설물 관리의 투명성

확보가 가능하다고 보이지만 관리 위탁을 원하는 민간 및 공공기관에 균등한 기회 제공이 불가하며 기존 사단법인 중앙로1번가운영위원회의 상가 관리인력 승계가 불확실하다는 단점이 존재합니다.

현재 중앙로 지하도상가를 관리·운영하고 있는 사단법인 중앙로1번가운영위원회에는 2023년 12월 기준 관리인력 45명이 소속되어 있습니다.

시에서는 협약 종료 이후 중앙로 지하도상가의 관리·운영기관으로 대전시설관리공단을 결정하였고 공단은 인수 TF팀을 구성하여 시 건설도로과의 대행기관으로 활동하고 있습니다.

시에서는 공단의 기존 역전 지하도상가 위탁범위를 확대하여 중앙로 지하도상가까지 운영하는 방안을 논의하고 있습니다.

위탁범위 변경에 따라 공단은 2개 팀, 정규직 18명으로 구성된 지하도상가 통합관리 조직 인력을 계획하고 있으며 그 계획에 기존 사단법인 중앙로1번가운영위원회 소속 관리인력에 대한 방안에 대해서는 언급이 없습니다.

사단법인 중앙로1번가운영위원회 직원들은 중앙로 지하도상가 관리권이 이관된 2001년 10월부터 현재까지 약 22년 동안 상가 활성화와 시설 관리를 담당해 왔습니다.

상인들과 협력하여 시설을 관리하고 운영한 결과 2018년 10월, 2022년 9월 대통령상과 2018년 10월 중소벤처기업부장관상도 수상하며 전국 지하도상가의 성공적인 운영사례로 소개되기도 하였습니다.

현재의 중앙로 지하도상가는 상인들과 함께 시설을 관리하고 유지해온 직원들의 노력이 있었기에 가능했다고 보입니다.

시에서 관리·운영방식을 변경할 때 수반되는 여러 상황과 변화에 대한 고려도 같이 이루어질 필요가 있습니다.

특히, 중앙로 지하도상가처럼 장기간의 위탁을 통해 성공적으로 운영되고 있는 상황에서는 더더욱 신중하게 접근해야 한다고 생각합니다.

시장님, 사단법인 중앙로1번가운영위원회와의 관리·운영협약이 종료되면 기존 관리 인력들은 어떻게 되는 것입니까?

현재 관리인력 운영방안에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

마지막으로 사단법인 중앙로1번가운영위원회와의 협약이 종료되는 2024년 7월 5일 이후 기존 중앙로 지하도상가 사용·수익 허가자에 대한 계획에 대해 질문드리겠습니다.

현재 중앙로 지하도상가 관리·운영은 사단법인 중앙로1번가운영위원회가 맡고 있고 지하도상가 사용·수익 허가자들은 대전시가 아닌 사단법인 중앙로1번가운영위원회와 계약을 체결한 상태입니다.

사단법인 중앙로1번가운영위원회는 기존 점포들과 수익계약을 통해 사용·수익 허가권을 부여해 왔으나 7월 6일부터는 일반(경쟁)입찰로 계약방식을 변경한다 합니다.

대전시는 「공유재산 및 물품 관리법」 제21조에서 규정하고 있는 사용 허가기간이 모두 충족되어 수익계약을 통한 사용기간 연장은 불가하다고 설명했습니다.

앞서 말씀드린 것처럼 기존의 사용기간 연장협약서에 기반하여 유상사용기간 연장이 가능한 것으로 이해하고 있던 상인들은 일반(경쟁)입찰방식의 도입을 오랜 시간 생계를 유지해 온 삶의 터전을 빼앗아가는 결정으로 받아들이고 있습니다.

역전 지하도상가의 경우 2001년 공단 인수 이후 2021년 초까지 총 여섯 차례, 20년 수익계약으로 추진하여 무상사용 20년, 유상사용 20년, 총 40년 사용·수익 허가를 시행하다 일반(경쟁)입찰로 허가방식을 변경하면서 마찰이 있었습니다.

2021년 제7차 사용·수익 허가 추진 시 113개 점포 중 명도대상은 18개로 기존 상인들의 반발이 있었다는 것을 알 수 있습니다.

역전 지하도상가만큼 오래 운영되어 왔고 규모는 더 큰 중앙로 지하도상가 602점포 또한 이 과정에서 상인들의 고통과 시민들의 불편이 클 것으로 예상됩니다.

시장님, 기존 상인들을 보호하거나 지원하는 방안에 대한 계획이 있으신지 말씀해 주십시오. 혹은 상인들이 점포 명도를 거부하고 대전시 결정에 반발할 경우 이를 해결할 묘안이 있다면 설명해 주시기 바랍니다.

시장님, 지하도상가는 엄연한 행정재산으로 공공성과 투명성에 근거하여 관리·운영되어야 합니다.

이 사실에 반대하는 시민은 없을 것입니다.

저 또한 그렇습니다.

법적인 기준은 바꿀 수 없지만 대전시 재량권의 범위에서 갈등을 최소화할 수 있는 방안을 모색해야 한다고 생각합니다.

부디 상황을 면밀히 살펴 시민들이 피해 입고 억울함이 발생하지 않도록 협의에 기반한 행정이 이루어지기를 간곡히 부탁드립니다.

이상으로 시정질문을 마치겠습니다.

경청해 주셔서 감사합니다.

◆ 대전광역시장 이장우

우선 존경하는 안경자 의원님께서서는 중앙로 지하도상가 관리·운영에 대한 질문을 해주셨습니다.

평소 지하도상가 발전 및 소상공인의 어려움에 깊은 관심과 애정을 갖고 노력해 주시는 안경자 의원님께 감사의 말씀을 드리면서 답변해 드리겠습니다.

우선 가장 중요한 것은 법과 원칙이라고 생각합니다.

그리고 공유재산은 특정 시민의 재산이 아니고 시민 전체의 재산이라는 확고한 제 생각입니다. 그 누구도 시민의 재산을 오랫동안 점유할 수는 없다고 생각하고 있습니다.

20년 플러스 10년 해서 30년이 지났고 이 문제는 명확하게 법에 의해서 다시 그분들에게 줄 수 없기 때문에, 이 문제는 그런 원칙이 있기 때문에, 왜냐하면 법에서 허용하지 않기 때문에

시장이 아무리 재량이 있고 안타까운 사연이 있더라도 법을 위반해 가면서, 재량권을 남용해 가면서 할 수는 없다, 저는 이렇게 생각합니다.

그런 면에서 상당히 안타까움이 있다고 생각하고.

그래서 저는 일단 행정행위는 법에 준해서 해야 된다고 생각합니다.

그리고 시민들이 함께 공유해야 되는 공유재산만큼은 법에 의해서 이루어져야 된다는 것이 저의 생각입니다.

초법적 해석도 불가하고 또 해석해서 재량권을 남용했을 경우 관련 공직자들의 징계나 이런 것들이 이루어질 수밖에 없기 때문에 이 문제는 법과 원칙에 따라서 할 수밖에 없음을 명확히 말씀드립니다.

역전 지하도상가는 2001년부터 시설관리공단인, 중앙로 지하도상가는 1994년 2단계 준공 이후 주식회사 영진유통의 부도로 1997년부터 사단법인 중앙로1번가운영위원회에서 관리·운영하는 등 이원화되어 운영 중에 있습니다.

역전 지하도상가는 임대 형태로 조금 전에 말씀하신 것처럼 사용료와 보증금을 납부하고 있습니다.

중앙로 지하도상가는 분양으로 인지하여 사용료만 납부하고 있다고 말씀하신 내용은 전혀 사실과 다릅니다.

현재 역전 지하도상가는 사용료 및 관리비를, 중앙로 지하도상가는 사용료만을 시에 납부하고 있습니다.

이는 무상사용기간 20년 동안 사용·수익 허가권을 가진 당시 협약 주체와 상인 간 계약방식의 차이로 인한 것으로 판단할 수밖에 없습니다.

또한 2001년도에 맺은 협약서에 있는 유상사용을 조건으로 연장이 가능하다는 사항에 대하여는 법적 검토 결과 관련 법 「공유재산 및 물품 관리법」에 의해서 연장은 불가능한 사항입니다.

특히 행안부와 자문변호사 질의 결과 불가한 것으로 판단됐습니다.

우리 시에서 이번에 중앙로 지하도상가 일반경쟁입찰로 전환하게 된 계기는 시의회에서 행정사무감사 시 관리 일원화 등 개선의 필요성을 이미 지적한 바 있고 또 2023년 8월 신구지하도상가 연결통로 준공으로 통합 관리·운영 필요성이 다시 한번 대두되었으며, 2017년 감사원 감사 시 공유재산 관련 법에 의거하여 점포 사용·수익 허가를 일반경쟁 입찰로 시행해야 한다는 감사원 감사 결과에 따라 2021년도 역전 지하도상가를 일반경쟁 입찰 체제로 전환한 사례가 있었기 때문입니다.

따라서 2024년 7월부터는 중앙로 지하도상가도 시설관리공단을 통해 통합 관리·운영할 예정이며 비용 절감 등 통합에 따른 시너지효과 발생과 지방공기업 감사 등 견제 장치에 따라 더욱 체계적이고 투명하게 관리될 것으로 저희는 파악하고 있습니다.

그리고 그동안 임대한 것을 재임대하는 등 상당한 문제점이 있었고 재임대할 경우 임대료 폭등 사례 등이 이미 알려져 있습니다.

또 상인들이 관리비를 저렴하게 관리해야 되고 시설 보수나 투자 확대, 이런 것들에 대한 공공성 확보를 강화하는 것이 옳다고 판단하고 있습니다.

임대료의 투명성이나 그리고 철저한 감사 시스템 도입과 같은 것을 통해서 상인들이 낸 관리비와 사용료들이 아주 투명하게 그리고 아주 저렴하게 관리되어야 된다는 것이 저희 대전시의 입장입니다.

중앙로 지하도상가 관리·운영 및 사용·수익 허가 종료 이후 기존 관리인력 운영계획과 관련해서는 시에서는 사용·수익 허가 종료 후에 지방공기업 운영방식으로 시설관리공단에 위탁을 결정하여 추진할 예정이므로 시설관리공단에서 운영할 경우 공공성과 시설물 관리의 투명성 확보 등 많은 장점이 있습니다.

기존 관리인력 승계가 불확실하다는 점도 잘 알고 있습니다.

이에 시는, 시설관리공단에서는 기존 관리인력에 대한 사항을 다각적으로 검토하고 있습니다.

합법적인 범위 내에서 최대한 기존인력 활용이 될 수 있도록 최선을 다할 생각입니다.

중앙로 지하도상가 관리·운영 및 사용·수익 허가 종료 이후 기존 중앙로 지하도상가 사용·수익 허가자에 대한 조치계획을 물으신 것에 대해서 관련 법에 따라 사용·수익 허가 종료 후에 일반경쟁입찰로 선정된 사용·수익 허가자에게 사용·수익권이 부여되며 낙찰받지 못한 경우 지원은 사실상 법상 어려운 게 사실입니다.

다만 기존 허가자도 입찰에 참여하여 낙찰에 도움이 될 수 있도록 입찰컨설팅이나 설명회, 입찰방법 교육 등 합법적인 범위 내에서 최대한 지원책을 마련할 예정입니다.

관련 법상 관리·운영권에 대한 법인 입찰이 가능하다고 하는데 법인 입찰 추진할 생각은 어떻게 되는지 물으셨습니다.

관련 법상 관리·운영권 부여는 지방공기업 운영 시 직영 법인 입찰방식을 취하도록 되어 있으나 의회에서도 행정사무감사를 통해 의견 주셨듯이 효율적인 관리를 위해 시설관리공단에서 통합 관리·운영함이 타당하다고 판단하고 있습니다.

또한 법인 입찰방식을 통해 관리·운영업체를 선정할 시 미숙한 법인이 낙찰받을 경우 안전사고 발생 우려 등에 대해서도 걱정하고 있습니다.

참고로 중앙로 지하도상가는 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법 제1종시설물이며 중대재해 처벌 등에 관한 법률 대상 시설물로 공기질 중점관리 시설이기도 합니다.

인천시의 경우 같은 데는, 인천은 지난 2001년도 제정된 지하도상가 조례에 따라서 인천 지하도상가 총 15개 중 17개소가 개보수 비용을 기부채납을 인정하여 사용기간을 연장한 바 있습니다.

전대·양도·양수 또한 인정해 줬습니다만 2019년 인천광역시 지하도상가 감사원 특정감사 결과 위법으로 판단, 판명되어 2023년 조례개정을 통해 전대·양도·양수 조항이 삭제된 사항입니다.

다만 조례 개정 이전에 맺은 계약에 대한 기간만 연장하고 전대 거래는 불가, 기간 만료 후

시설공단으로 이관할 예정입니다.

그래서 현재 이 부분은 우리 안경자 의원님도 걱정 많이 하시고 또 거기에 지금 하는 상인들께서 어려움을 겪고 있는 것 잘 알고 있습니다.

안타까운 것은 연장을 해주고 싶어도 법에 따라서 연장이 불가한 것이기 때문에 연장을 해드릴 수가 없는 상황입니다.

안타까운 일이지만 이진 시장으로서 법을 준수해야 될 기본적인 책무가 있기 때문에 명확하게 불가능하다고 판단하고 있습니다.

그래서 이 문제는 법과 원칙에 따라서 철저하게 시민의 공유재산을 제대로 관리해야 될 시장의 책무를 명확하고 엄정하게 할 생각을 갖고 있습니다.

◎ 안경자 의원(1차 보충질문)

이 시장님의 답변내용 잘 들었습니다.

궁금한 것이 있어서 추가질문드리겠습니다.

대전시는 이번 건처럼 민감한 사항에 대해서는 늘 법률자문을 받아서 처리해 온 것으로 알고 있습니다.

그래서 영진유통하고 최초 계약부터 대전시 자문변호사가 입회하에 계약을 체결한 것으로 알고 있습니다.

그렇다라고 볼 때 2006년도에 공유재산 및 물품 관리법이 시행이 되었고 2017년 역전 지하도상가 감사원 지적을 받았습니다.

그래서 공유재산 및 물품 관리법을 역전 지하도상가는 적용을 했습니다.

그럼에도 불구하고 관리부서가 동일한 건설도로과에서 중앙로 지하도상가에 대해서는 2019년 그 이전 모든 계약이 공유재산 및 물품 관리법이 아닌 동서관통도로개설 및

이하도로 관리협약서 제21조제2항에 의거라는 조항을 명시해서 계약을 체결했습니다.

그렇다고 하면 대전시는 여태까지 그 계약을 체결하면서 그때는 법률자문을 받지 않았다는 것인지 아니면 그때도 법률자문을 받았음에도 그렇게 가능하다고 했는지, 왜 2006년 이후 공유재산 및 물품 관리법을 적용해 오지 않다가 이번에 적용을 해야 되는 건지 그 부분이 궁금합니다.

시장님의 견해는 어떠신지 답변해 주시기 바랍니다.

이상입니다.

◆ 대전광역시장 이장우

좀 전에 말씀드린 것처럼 법과 원칙을 지키겠다는 확고한 생각을 갖고 있습니다.

그리고 공유재산 및 물품 관리법 개정 이전에 협약서 제21조제2항에 따라 사용기간 연장 허가를 통해서 유상사용이 가능하다고 주장하는 것에 대해서는 2019년도 협약과정에서 관련 법 개정이 예상돼서 확대해석했다는 보고를 받았습니다.

그런데 그때 관련 법 개정이 아마 안 된 것 같습니다.

안 됐기 때문에 저희는 현재 공유재산 및 물품 관리법에 준용해서 하는 것이 법을 지키는 거라고 저희는 그렇게 자문을 받았습니다.